

Vergaderjaar 2007–2008

**31 263**

## **Mensenrechtenstrategie voor het buitenlands beleid**

**Nr. 18**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 mei 2008

Hierbij bied ik u het verslag aan van de bezoeken van de Nederlandse mensenrechtenambassadeur, Arjan Hamburger, aan Argentinië en Guatemala. De bezoeken vonden plaats tussen 31 maart en 8 april jl., voorafgaand aan respectievelijk na afloop van de regionale conferentie van Nederlandse ambassadeurs van het Westelijk Halfrond. In beide landen zijn niet alleen de ontwikkelingen ter plekke besproken, maar is ook ingegaan op het Nederlandse mensenrechtenbeleid, zoals neergelegd in de mensenrechtenstrategie en het Nederlandse rapport voor de Universal Periodic Review in de Mensenrechtenraad.

#### **Guatemala**

Van 5 tot en met 8 april bezocht de mensenrechtenambassadeur Guatemala.

Hij voerde besprekingen met vertegenwoordigers van de overheid, parlementariërs, de Openbaar Aanklager, de Ombudsman voor Mensenrechten, het maatschappelijk middenveld, de Verenigde Naties, een aantal ambassadeurs, en enkele Guatemalteekse onafhankelijke deskundigen. Ook bracht hij een bezoek aan twee projecten die door Nederland worden gefinancierd: het team van forensische antropologen dat opgravingen verricht van de ongeveer 200 000 slachtoffers van het interne gewapende conflict (1960–1996) en het politiearchief dat een aantal jaren geleden bij toeval werd ontdekt en waardevolle informatie bevat over het politieoptreden en over slachtoffers tijdens het gewapend conflict.

Duidelijk naar voren kwam dat Guatemala formeel weliswaar sedert de vredesakkoorden in 1996 een democratie is, maar dat de rechtsstaat nog zwak is.

#### *Straffeloosheid*

Het belangrijkste onderwerp van gesprek vormde de grote mate van straffeloosheid in Guatemala. Vrijwel alle gesprekspartners uitten hun

zorg over het geweld in de Guatemalteekse samenleving en het uitblijven van onderzoek en rechtspraak.

Geweld is omvangrijk en wordt in belangrijke mate veroorzaakt door clandestiene groepen, georganiseerde misdaad en jeugdbendes, o.a. gerelateerd aan drugshandel.

Delen van het overheidsapparaat, inclusief politie en rechterlijke macht, zijn direct of indirect door criminele groepen geïnfiltreerd, hetgeen een effectieve aanpak belemmert en corruptie of passiviteit bevordert.

De straffeloosheid wordt versterkt door de zwakte van de staat, waaronder het langs elkaar heen opereren van diensten, gebrek aan financiële middelen en onvoldoende knowhow. Een geïntegreerd veiligheidsplan ontbreekt, al heeft de recent aangetreden President Colom aangegeven dat een dergelijk plan er moet komen, als onderdeel van de begroting voor 2009.

De politiemacht bestaat uit 18 000 functionarissen terwijl er 44 000 nodig zijn. Slechts 3 procent van de politiemacht is betrokken bij crimineel onderzoek. Er zijn aanzetten om corrupte politiefunctionarissen aan te pakken, maar tot een echt kwalitatieve verbetering heeft dat nog niet geleid. In het gesprek met de minister van Binnenlandse Zaken meldde deze dat elk jaar 1600 agenten worden opgeleid, maar dat per jaar 2000 agenten de politiemacht verlaten. Er wordt gewerkt aan uitbreiding van opleidingsmogelijkheden, maar de minister schatte dat eerst over 8 tot 12 jaar een aanvaardbare politiemacht op de been kan zijn.

Ook het Openbaar Ministerie kampt met gebrek aan menskracht en materiaal. Zo zijn er geen DNA-laboratoriumfaciliteiten, is er geen systematisch onderzoek naar vingerafdrukken mogelijk, kan er geen ballistisch onderzoek worden gedaan en ontbreekt regelgeving om verdachten af te luisteren. Het OM wordt daarnaast in zijn functioneren gehinderd door het feit dat ook het OM volgens sommigen door clandestiene groepen geïnfiltreerd is. De Openbare Aanklager vermeldde dat President Colom vastbesloten is om de noodzakelijke voorzieningen ter versterking van het OM te treffen.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat van alle moorden (circa 6000 per jaar) niet meer dan tien procent wordt onderzocht en vervolgd. Slechts bij 3 procent van de moordzaken komt het tot een vorm van rechtspraak, bij 2 procent tot een gerechtelijk vonnis en bij 1 procent wordt het vonnis ook daadwerkelijk uitgevoerd.

De mensenrechtenambassadeur benadrukte het grote belang om het probleem van straffeloosheid aan te pakken. Een straffeloosheidspercentage van 97 procent ondermijnt het vertrouwen van de bevolking. Ook wees hij op de schade die het internationale imago van Guatemala oploopt bij het uitblijven van effectieve maatregelen. Het zou de moeite waard zijn concrete doelstellingen voor de aanpak van straffeloosheid te formuleren.

Door de mensenrechtenambassadeur werd ook een aantal individuele gevallen van schendingen van mensenrechten en bedreigingen van mensenrechtenverdedigers bij het Openbaar Ministerie aangekaart. Enkele van deze gevallen zullen in nauw overleg met de Nederlandse ambassade worden gevolgd, op enkele andere gevallen zal het OM schriftelijk reageren.

#### *Internationale Commissie tegen straffeloosheid CICIG*

Veel wordt verwacht van de, op verzoek van Guatemala tot stand gekomen, Internationale Commissie tegen de straffeloosheid in Guate-

mala. Deze CICIG is opgericht onder auspiciën van de VN. In een gesprek met het hoofd van de commissie bleek dat personele invulling, met name het aantrekken van gespecialiseerde staf ten behoeve van recherche en beveiliging, nog een groot probleem vormt. Slechts eenderde van de staf is gerekruteerd. Een van de oorzaken is dat de CICIG geen volledige VN-organisatie vormt. Over dit aspect zal in New York nader worden overlegd. De CICIG beschikt voorlopig wel over adequate financiële middelen, waaronder een Nederlandse bijdrage van 2 miljoen euro.

Het onderzoek van CICIG richt zich op een selectie van huidige misdrijven en op onderzoek naar de clandestiene groepen die daar achter zitten en naar de infiltratie van deze groepen in de instellingen van de staat. Het is de bedoeling om zo spoedig mogelijk een eerste concrete zaak, die zich leent voor vervolging, aan het OM voor te leggen.

#### *Geweld tegen vrouwen*

Met enkele parlementariërs, de Ombudsman voor Mensenrechten en de Openbaar Aanklager werd gesproken over het omvangrijke geweld tegen vrouwen, en meer in het bijzonder het fenomeen van moorden op vrouwen, de «femicidio». De mensenrechtenambassadeur sprak zijn grote zorg hierover uit en onderstreepte de wenselijkheid om de op dat moment in behandeling zijnde wetgeving ter bestrijding van geweld tegen vrouwen aan te nemen. Deze wet is inmiddels door het Parlement goedgekeurd.

#### *Internationaal Strafhof*

In gesprekken met de vice-minister van Buitenlandse Zaken, de Ombudsman voor de Mensenrechten en enkele Parlementariërs is door de mensenrechtenambassadeur de hoop uitgesproken dat Guatemala zal toetreden tot het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (ICC). Het besluit tot toetreding ligt stil in het Congres, ondanks een eerder positief advies van de parlementscommissie voor internationale zaken. Er is met name sprake van verzet bij de fractie van de FRG, de partij van ex-dictator Rios Montt. Eén van de kamerleden wees op de onbekendheid met het ICC bij de nieuwe Parlementariërs (circa 90 van de 158). De lokale vertegenwoordiging van het Nederlands Instituut voor Multiparty Democracy heeft aangeboden om informatiebijeenkomsten te organiseren, een aanbod dat door de vice-voorzitter van het Parlement direct werd aanvaard.

#### *Doodstraf*

In het gesprek met de parlementaire delegatie is ook aandacht gevraagd voor de doodstraf. Medio maart jl. heeft president Colom zijn veto gebruikt tegen een recent besluit van het Congres dat de facto tot herinvoering van de doodstraf zou kunnen leiden in een land dat sedert 2000 een moratorium kende en najaar 2007 de VN-resolutie over een moratorium op de doodstraf steunde. Van Nederlandse (en EU) kant is met waardering van dit veto kennis genomen. Volgens de parlementariërs is het weinig waarschijnlijk dat het veto van de president ongedaan zal worden gemaakt. Evenmin zal er naar hun mening spoedig een debat worden gehouden over algehele afschaffing van de doodstraf, gezien de grote mate van steun voor de doodstraf onder de bevolking.

#### *Milieuproblematiek*

Enkele malen is de problematiek van de mijnbouw, in relatie tot mensenrechten, aan de orde gesteld. De regelgeving met betrekking tot conces-

sies voor exploratie en exploitatie blijkt gebrekkig en het ontbreekt bovendien aan capaciteit om naleving van de regelgeving te realiseren. Er is geen adequate inspraak van de lokale bevolking, en de betreffende regio's zien weinig van de opbrengsten terug (mijnbouwbedrijven hoeven slechts 1 procent van de winst aan de regering af te dragen). Van Nederlandse zijde wordt voorts aangedrongen op grondige milieu-effectrapportages.

#### *Maatschappelijk middenveld*

Vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld waren merendeels van oordeel dat de situatie op het gebied van veiligheid, rechtshandhaving en straffeloosheid in de afgelopen tijd was verslechterd. Clandestiene en criminele groeperingen hebben een enorme macht in alle geledingen van de maatschappij. Men hoopte dat de nieuwe president hier paal en perk aan kon stellen, maar de mogelijkheden daartoe leken beperkt.

#### *Buitenlandse vertegenwoordigingen*

In een bijeenkomst met ambassadeurs en VN-vertegenwoordigers was sprake van weinig optimisme over spoedige, substantiële verbeteringen in het land. Het ontbreken van meetpunten op het gebied van veiligheid, justitie en rechtshandhaving, en straffeloosheid werd als een gemis beschouwd. De noodzaak van ondersteuning van Guatemala, met name op deze terreinen, werd door vrijwel ieder onderstreept. Overigens bleek dat er op het terrein van veiligheid en justitie weinig gecoördineerd wordt, noch door Guatemala, noch tussen donoren onderling. Van Nederlandse kant is er op aangedrongen hier werk van te maken. Een op Nederlands initiatief ingestelde EU-groep, waar gezamenlijk schendingen van de rechten van mensenrechtenactivisten worden gemonitord en interventies worden afgestemd bleek een van de weinige positieve uitzonderingen.

### **Argentinië**

Op 31 maart en 1 april jl. bracht de mensenrechtenambassadeur een kort bezoek aan Argentinië. Het bezoek richtte zich vooral op identificatie van concrete mogelijkheden tot gezamenlijke inzet in multilateraal verband, in het bijzonder de Mensenrechtenraad en de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Daarnaast is gesproken over ontwikkelingen in Argentinië zelf op het gebied van de mensenrechten. Daarbij kwamen o.a. de bestrijding van straffeloosheid, de hervorming van het militaire strafrecht en de stand van de mediavrijheid aan de orde.

#### *VN-fora*

Door de mensenrechtenambassadeur is aangegeven dat de Argentijnse en de Nederlandse (resp. de EU) standpunten in VN-fora menigmaal parallel lopen, maar dat feitelijke samenwerking te incidenteel is. Als een van de terreinen waarop die samenwerking meer gestalte kan krijgen werd het tegengaan van discriminatie van homoseksuelen besproken, een thema dat zowel op de Nederlandse als op de Argentijnse mensenrechtenagenda staat. Van de kant van het Argentijnse Ministerie van Buitenlandse Zaken, o.a. door de Directeur-Generaal Politieke Zaken, bestond duidelijke belangstelling om dit onderwerp ook hoger op de internationale agenda te krijgen. Argentinië was mede-organisator van een bijeenkomst in 2007 tijdens de Algemene Vergadering in New York om de zogenaamde Yogyakarta-principes binnen de VN bekend te stellen. Een verder initiatief op dit terrein in de Mensenrechtenraad wordt onderzocht.

Voor wat betreft het functioneren van de Mensenrechtenraad deelde Argentinië de Nederlandse zorg over de onevenredig grote aandacht in de Raad, via speciale zittingen, voor het Israëlische optreden in de bezette gebieden, in vergelijking tot de aandacht voor grove, systematische mensenrechtenschendingen elders in de wereld. Afgesproken is dat de wederzijdse Permanente Vertegenwoordigingen in Genève nauwer en vroegtijdiger contact met elkaar zullen hebben, zowel met het oog op individuele landensituaties als met het oog op meer thematische mensenrechten-onderwerpen, zoals bijvoorbeeld vrouwenrechten, kinderrechten, non-discriminatie van homoseksuelen, en het recht op water. Wederzijdse ervaringen met de voorbereidingen van de Universal Periodic Review in de Raad, waar iedere VN-lidstaat op zijn mensenrechtenprestaties wordt beoordeeld, werden uitgewisseld. Ook in New York zal in de Derde Commissie van de Algemene Vergadering nauwer met elkaar worden opgetrokken.

Argentinië drong er op aan dat Nederland de VN-Convention inzake Gedwongen Verdwijningen ondertekent. Hiertoe is inmiddels door de Nederlandse Regering besloten .

Tevens verzocht Argentinië om Nederlandse steun aan de (hernieuwde) Argentijnse kandidatuur voor een zetel in de Mensenrechtenraad, waar het in 2006 en 2007 lid van was.

#### *Mensenrechtensituatie in Argentinië*

Bij het bureau van de ondersecretaris voor Communicatie is overlegd over de subtiele, maar aanwezige, censuur op mediagebied. Publieke advertentiegelden worden volgens velen niet transparant en niet evenwichtig verdeeld. Van Argentijnse kant werd benadrukt dat het budget vooral gaat naar media die «armen een stem geven». Een publicatie («Una censura sutil») van een door Nederland gesteunde niet-gouvernementele Argentijnse organisatie, waarin een aantal praktische en constructieve aanbevelingen is vervat, werd door Nederland overhandigd.

Met het Ministerie van Defensie (de Auditor General) is gesproken over het nieuwe wetsvoorstel ter afschaffing van het militaire strafrecht. Na de verwachte goedkeuring door de Senaat in augustus 2008 zullen militairen onder regulier strafrecht worden berecht. Dat betekent onder meer dat ook voor militairen doodstraf en strafbaarheid van homoseksualiteit worden afgeschaft.

Met enkele denktanks werd gesproken over ontwikkelingen op het gebied van burgerlijke en politieke, en sociale, economische en culturele rechten. Naar voren kwam dat de Argentijnse situatie ten aanzien van de burgerlijke en civiele rechten in de afgelopen twintig jaar op veel terreinen sterk verbeterd is, zij het dat de President dikwijls per decreet regeert. Een van de positieve voorbeelden is een dalende trend van het aantal dodelijke slachtoffers bij politie-ingrijpen. Belangrijk is ook dat enkele wetten die amnestie gaven voor tijdens de dictatuur gepleegde mensenrechtenschendingen ongrondwettelijk zijn verklaard. Het gebrek aan adequate toegang tot rechtspraak voor arme bevolkingsgroepen is daarentegen problematisch. Punt van zorg vormt ook het gebrek aan aandacht voor de institutionele tegenstand tegen de heropende processen rond misdaden begaan tijdens de dictatuur. Enkele belangrijke getuigen en daders zijn vermist of dood aangetroffen. De sociaal-economische rechten werden als weinig rooskleurig gekenschetst. De inkomensongelijkheid is sterk toegenomen. Het federale systeem, dat grote bevoegdheden toekent aan provinciaal niveau, werpt in de praktijk belemmeringen op voor adequate toegang tot gezondheidszorg en onderwijs.

Voor het verkrijgen van meer informatie over de stand van bestrijding van straffeloosheid werden de door Nederland gesteunde Equipo Argentino de Antropologia Forense en Memoria Abierta bezocht.

Van Argentijnse zijde is trilaterale samenwerking tussen Argentinië (deskundigheid), Nederland (financiële steun) en een ontwikkelingsland (ontvanger) als een positieve mogelijkheid genoemd, bijvoorbeeld op terreinen als onderwijs en landbouw. Op enkele gebieden, zoals identificatie van vermisten, heeft dergelijke samenwerking goed gefunctioneerd. Tenslotte signaleerde Argentinië dat het Inter-Amerikaanse rechtssysteem interessante aanknopingspunten biedt voor het Europese rechtsstelsel. Argentinië dacht aan het organiseren van een bijeenkomst en zal hierover nader contact opnemen.

De minister van Buitenlandse Zaken,  
M. J. M. Verhagen